Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/4002

Der Bundesminister des Innern
V I 1 — 110 712/12

Bonn, den 20. März 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Weiterentwicklung des föderativen Systems**

Bezug: **Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Lenz (Bergstraße), Kiep, Baron von Wrangel, Bremer, Dr. Marx (Kaiserslautern), Dr. Stark (Nürtingen), Dr. Häfele, Dr. Wörner und Genossen**
— Drucksache V/3099 (neu) —

Namens der Bundesregierung beantworte ich die Große Anfrage zur Weiterentwicklung des föderativen Systems:

I. Allgemeines

1. Die Bundesregierung stimmt darin mit den Fragestellern überein, daß eine *Beseitigung des föderativen Aufbaus* unseres Staates *nicht zur Debatte* steht.

   Dieser Ausgangspunkt ergibt sich nicht allein aus Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, der eine Verfassungsänderung für unzulässig erklärt, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt wird. Die bundesstaatliche Gliederung unseres Landes ist älter als das Grundgesetz. Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates von 1949 für eine Bundesrepublik Deutschland berücksichtigte zwar auch, daß die deutsche Staatlichkeit in den Ländern früher ihre Handlungsfähigkeit wieder erlangt hatte als im Gesamtstaat und daß die Besatzungsmächte einen bundesstaatlichen Aufbau gewünscht hatten. Aber ursächlich für das Bekenntnis des Parlamentarischen Rates zum föderativen Prinzip waren diese Zeitumstände nicht. Vielmehr fand der Parlamentarische Rat in der Bundesstaatlichkeit ein Gestaltungsprinzip vor, das im geschichtlichen Prozeß der deutschen Staatswerdung tief verwurzelt ist.

   Auch der Rückblick auf die nahezu zwei Jahrzehnte der Geltung des Grundgesetzes erlaubt die Feststellung, daß sich *das föderative Prinzip als solches bewährt* hat. Auf der Grundlage der grundgesetzlichen Ordnung hat sich nach dem Kriege in der Bundesrepublik ein bedeutsamer wirtschaftlicher Aufstieg vollzogen. Es war möglich, eine im großen und ganzen ausgewogene und rechtsstaatliche Ordnung zu schaffen. Der Gedanke der parlamentarischen Demokratie wurde mit einer lebendigen Intensität verwirklicht, wie sie der Weimarer Republik leider nicht beschieden war. An diesem Erfolg unserer grundgesetzlichen Ordnung haben auch deren föderative Elemente Anteil.

   Wenn die Bundesregierung der Überzeugung ist, daß das föderative Gestaltungsprinzip seine fundamentale Bedeutung für die staatliche Ordnung Deutschlands auch in Zukunft behalten muß und wird, so steht ihr dabei auch das Ziel einer *Wiedervereinigung unseres Vaterlandes* vor Augen. Ein Wiederzusammenfügen der getrennten Teile Deutschlands läßt sich in einer bundesstaatlichen Ordnung sicher leichter als in einem Einheitsstaat verwirklichen.

2. Dieses uneingeschränkte Bekenntnis zum föderativen Aufbau unseres Staates gibt aber noch keine Antwort auf die Fragestellung der Großen Anfrage, ob das föderative System, so wie es

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

nach Verabschiedung der Finanzreform gelten wird, den *Anforderungen der absehbaren Zukunft* genügen wird.

Die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts ist gekennzeichnet durch einen stürmischen *Wandel* der wirtschaftlichen, technischen und sozialen *Umweltsbedingungen.* Unser Land ist davon in starkem Maße betroffen. Unter den vielen Kräften, die hier mitwirken, ist die immer umfassendere Nutzanwendung von Erkenntnissen der Wissenschaft auf unser tägliches Leben die wohl bedeutsamste. Dies gilt für die sozialen Wissenschaften nicht minder als für die Naturwissenschaften. Auswirkungen dieser Tendenzen sind z. B.:

— der Zwang zu immer umfangreicheren und kostspieligeren Unternehmungen im Bereiche von Wirtschaft, Forschung und Daseinsvorsorge, um alle technischen und wettbewerblichen Möglichkeiten auszuschöpfen;

— eine immer engere wirtschaftliche Verflechtung immer größerer Räume;

— eine zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung zur Binnenwanderung (Mobilität);

— steigende Erwartungen an eine Angleichung der Rechts- und Lebensverhältnisse innerhalb des Gesamtstaates.

In einem Wechselspiel von Ursache und Wirkung werden diese Tendenzen noch verstärkt durch den sich immer mehr festigenden *Zusammenschluß der Wirtschaftsräume der Europäischen Gemeinschaft.*

Wer die für die Bewältigung der Zukunft maßgeblichen Vorgegebenheiten in Rechnung stellen will, muß von diesen — nahezu zwangsläufigen — Entwicklungstendenzen ausgehen. Es kann daher nicht überraschen, wenn in der politischen Diskussion immer wieder die Frage gestellt wird, ob unsere grundgesetzliche Ordnung — besonders das geltende föderative System — geeignet ist, diesen Entwicklungen gerecht zu werden.

Meinungsumfragen deuten darauf hin, daß *in der Bevölkerung* der Anteil derjenigen, die sich für eine *stärkere Betonung der zentralstaatlichen Zuständigkeiten* aussprechen, in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen hat. Sicher handelt es sich hierbei zum Teil um Meinungen, die mehr gefühlsmäßig, ohne Abwägung des Für und Wider gebildet wurden. Auch wäre es voreilig, grundsätzlich die bundeszentrale oder auch nur bundeseinheitliche Form der Regelung als diejenige mit der größeren Wirksamkeit anzusehen. Dennoch verdienen solche Meinungstendenzen Beachtung.

Fragen mit ähnlichen Zielen wie die der Großen Anfrage werden auch von Politikern aus anderen Lagern, von Publizisten und von Staatswissenschaftlern gestellt.

Wenn in unserer Zeit, in der alle überkommenen Grundwertvorstellungen auf ihre heutige Gültigkeit hin überprüft werden, das bundesstaatliche Prinzip hierin eine Ausnahme machte, könnte das nur verwundern. Gelegentlich wird die Forderung erhoben, der Daseinszweck des Föderalismus müsse — ohne ihn in Frage zu stellen — erneut — und möglicherweise neu — definiert werden. Dabei wäre Klarheit zu gewinnen, worin der Zweck des Föderalismus im heutigen Deutschland liegt:

— in der Erhaltung gewachsener Individualität der deutschen Länder, durch die diese sich — wie es Rudolf Smend im Jahre 1916 formuliert hat — mit der ganzen Irrationalität ihrer geschichtlichen und politischen Eigenart im Leben des Reiches auswirken und zur Geltung bringen,

— in der Verwirklichung eines rationalen Ordnungsprinzips, das die Entscheidungszuständigkeit für ein Sachproblem dem räumlichen Bereich zuweist, in dem sich besondere Eigenheiten einheitlich darbieten,

— in der Ermöglichung einer Vielzahl politischer Handlungsebenen und damit eines Zuwachses an Demokratie und eines breiteren Feldes des Wettbewerbs politischer Programme,

— oder in einer zusätzlichen Verwirklichung der Gewaltenteilung durch weitere Teilung und Ausgleich der Gewalten im Gesamtstaat.

Ohne eine solche Grundsatzdiskussion ist eine langfristige Vorausschau auf die mutmaßlichen künftigen Entwicklungstendenzen des föderativen Prinzips nicht möglich.

Parlament und Öffentlichkeit können erwarten, daß gerade die Bundesregierung zu diesen Grundsatzfragen Stellung nimmt. Im gegenwärtigen Zeitpunkt wäre es indessen verfrüht, eine Neudefinition des Daseinszwecks des Föderalismus zu versuchen. Denn einem solchen Versuch sollte eine intensivere Erörterung dieser Fragen in Politik und Wissenschaft, als sie bislang zu verzeichnen war, vorausgehen.

3. Die Bundesregierung kann daher als Antwort auf die Große Anfrage *nicht eine geschlossene Konzeption des föderativen Systems von morgen* entwerfen, sondern nur konkret aufzeigen, *ob und wo* sich bisher bei der Anwendung der geltenden föderativen Ordnung unserer Verfassung *Unzuträglichkeiten oder Unzulänglichkeiten ergeben* haben.

Solche Erscheinungen sind nichts Außerordentliches. Die Staatspraxis ist ein Feld ständiger Bewährung für die Verfassungsnormen. Solange Staat und Politik sich lebendig entwickeln, werden Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit stets in einem gewissen Spannungsverhältnis stehen.

Welche Toleranzgrenzen das gesetzte Verfassungsrecht Erscheinungen und Tendenzen der Verfassungswirklichkeit eröffnet, hängt davon ab, in welchem Maße die Verfassungsnormen eng oder elastisch formuliert sind. Der deutschen Tradition entspricht eher eine *perfektionierte Ausgestaltung der Verfassungsnormen,* der dann eine vergleichsweise *geringe Elastizität der Auslegung* entspricht. Die Kehrseite dieser Erscheinung ist eine relativ große *Häufigkeit von Verfassungsänderungen* in Deutschland. Während

die Weimarer Reichsverfassung in den 14 Jahren ihres Bestehens 12mal, das Grundgesetz in nun fast zwei Jahrzehnten 19mal geändert worden ist, ist die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika in 181 Jahren ihres Bestehens nur 25mal geändert oder ergänzt worden. Aus diesen Daten erhellt zugleich, daß keineswegs das Grundgesetz unverändert in der Fassung von vor 20 Jahren gilt. Die Mehrzahl der bisherigen Grundgesetzänderungen betraf auch den föderativen Bereich. Freilich handelt es sich dabei überwiegend um das Ausfüllen von Lücken, die der Parlamentarische Rat in seiner Arbeit hatte offenlassen müssen, weniger um die Korrektur ursprünglicher Grundentscheidungen des Verfassungsgebers.

4. Die gegen bisher allzu häufige Änderungen des Grundgesetzes in der Öffentlichkeit erhobene Kritik erscheint nicht unberechtigt. Die Verfassungsänderungen sind allerdings auch deshalb so zahlreich gewesen, weil sie zumeist jeweils nur einen ganz spezifischen Punkt betrafen und auf diesen zugeschnitten waren. Eine Ausnahme machten freilich die Wehrverfassung und die Notstandsverfassung und machen die Vorhaben der Finanz- und Haushaltsverfassungsreform.

   Ähnliche Erwägungen waren auch für den *Bundesrat* bestimmend, als er in seiner *Entschließung vom 28. April 1967* die Bundesregierung bat, ihm eine *Gesamtkonzeption über die zukünftige Gestaltung des Grundgesetzes* vorzulegen. Der Bundesrat führte dabei aus, jede Verfassungsänderung könne die vom Grundgesetzgeber gewollte Ausgewogenheit des Verhältnisses zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen den einzelnen Bundesorganen beeinträchtigen. Wenn sich aus Verfassungsänderungen eine Erweiterung der Rechte anderer Bundesorgane ergebe, müsse der Anspruch des Bundesrates beachtet werden, auch in Zukunft gleichrangiges Bundesorgan zu sein.

   Der Bundesminister des Innern hat in der Antwort der Bundesregierung auf diese Entschließung am 27. Oktober 1967 vor dem Bundesrat ausgeführt, daß die Bundesregierung eine neue Gesamtkonzeption für das Grundgesetz nicht für nötig halte und daß einer grundsätzlichen Änderung auch die Abgrenzung der Kompetenzen in Bund und Ländern nicht bedürfe.

5. Diese Feststellung jedoch sollte und kann nicht das Ergebnis der uns aufgegebenen Prüfung vorwegnehmen, welchen Funktionswert das föderative System in einer hochkomplizierten industrialisierten Massengesellschaft hat und haben wird. Daher sind *Verfassungsänderungen* in Zukunft auch im föderativen Bereich unvermeidlich. Sie sollten dann aber *nicht beziehungslos nebeneinander oder nacheinander stehen, sondern eine Gesamtkonzeption erkennbar werden lassen.* Verfassungsänderungen sollten aber nicht das einzige Mittel der Abhilfe sein. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß viele Unzuträglichkeiten in der Staatspraxis auch ohne Verfassungsänderungen durch Abstimmung zwischen den beteiligten Verfassungsorganen in Bund und Ländern ausgeräumt werden könnten. In manchen Fällen könnte auch *ein im Geiste des kooperativen Föderalismus einander angenähertes Verfassungsverständnis* Erleichterungen bewirken. Föderalismus kooperativ verstehen bedeutet, die verfassungsmäßige Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht als Zwang — oder gar als Vorwand — für ein separiertes und isoliertes Handeln der verschiedenen Gewaltenträger zu verstehen, sondern unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten die gemeinschaftliche Verantwortung für eine im Geiste der Bundestreue aufeinander abgestimmte Gesamtpolitik zu erkennen.

   Dieser *kooperative Bundesstaat* ist in den letzten Jahren durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in verschiedenen Bereichen bereits in erfreulichem Umfang verwirklicht. Im Bildungswesen z. B. sind die Errichtung des *Wissenschaftsrates* (Verwaltungsabkommen vom 5. September 1957, GMBl. 1957 S. 553), das *Verwaltungsabkommen* zwischen Bund und Ländern *zur Förderung von Wissenschaft und Forschung* vom 4. Juni 1964 (Bundesanzeiger Nr. 119/64 S. 1) und das Abkommen über die Errichtung eines *Deutschen Bildungsrates* vom 15. Juli 1965 (Anhang A 11 zu Drucksache V/2166), aber auch die Einrichtung eines *Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland für kulturelle Angelegenheiten des Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit* (vgl. Abschnitt I Ziff. 3 Buchstabe a Satz 2 des Vertrages vom 22. Januar 1963, BGBl. II S. 707) zu nennen (der Bevollmächtigte, der Chef einer Landesregierung, wird von der Bundesregierung bestellt und vertritt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt die BRD bei Durchführung des Vertrages für den kulturellen Bereich, der innerstaatlich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder unterliegt). Bund, Länder und Gemeinden wirken mit im *Konjunkturrat* nach § 18 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) und im *Finanzplanungsrat,* der in Kürze eine gesetzliche Grundlage finden soll (vgl. § 48 des Entwurfs eines Haushaltsgrundsätzegesetzes Drucksache V/3040). Befriedigend sind durchweg auch die Kontakte der Fachminister des Bundes mit den *Fachministerkonferenzen* der Länder. Erhebliche Schwierigkeiten bereitet allerdings die Einigung über die Finanzreform. Doch vertraut die Bundesregierung darauf, daß daraus nicht eine Atmosphäre des Mißtrauens für künftige Lösungen föderativer Probleme zwischen Bund und Ländern erwächst.

   Die großen und schwierigen Aufgaben, vor die unser Staatswesen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten gestellt sein wird, werden nur gemeistert werden können, wenn auf der Grundlage gesellschaftlicher Freiheit die Struktur- und Funktionsprinzipien sowohl des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems als auch des Bundesstaates den zwingenden Erfordernissen des Fortschritts offengehalten und angepaßt werden und keine Seite auf überholten Besitzständen beharrt.

II. Zu den Einzelfragen

1 Es empfiehlt sich, die **Fragen 1 und 2 a)**

„Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß

1. sich die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bewährt hat,
2. auch in Zukunft festgehalten werden sollte an
   a) einer Aufzählung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, wie sie in den Artikeln 73 bis 75 des Grundgesetzes enthalten ist?"

wegen ihres inneren Zusammenhanges zusammengefaßt zu beantworten.

1.1

Das Grundgesetz hat die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Weise festgelegt, daß *im Grundsatz für die Gesetzgebung* die Gliedstaaten, *die Länder, zuständig* sind (Artikel 70 Abs. 1 GG). Soweit Gesetzgebungszuständigkeiten dem Bund zugewiesen sind, werden sie ausdrücklich aufgezählt (Enumerationsprinzip — Artikel 73 bis 75 GG). Dem Bund sind vor allem die Gesetzgebungsbereiche zugewiesen, die zur Wahrung einheitlicher Belange einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen (vgl. Artikel 72 Abs. 2 GG). Den Ländern sind die Bereiche zugeordnet, bei denen ein Bedürfnis zentraler Regelung nicht vorausgesetzt wurde, in denen vielmehr regionale Besonderheiten zur Geltung gebracht werden sollten.

1.2

In der *Verfassungswirklichkeit* liegt das Schwergewicht der Gesetzgebung insgesamt, besonders aber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 GG), beim Bund. Darin kommt zum Ausdruck, daß in dem einheitlichen Wirtschaftsraum der Bundesrepublik das Bedürfnis, im Rahmen der von der Verfassung eröffneten Möglichkeiten einheitliche Rechts- und Lebensverhältnisse zu gewährleisten, übermächtig war und ist.

1.3

Die *Aufzählung* der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes im Grundgesetz hat sich *im Prinzip bewährt.* Das Enumerationsprinzip schafft verhältnismäßig klare Zuständigkeitsgrenzen und vermeidet zu große Auslegungsspielräume. Es erscheint daher weder zweckmäßig noch notwendig, das Enumerationsprinzip etwa zugunsten einer *umfassenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes* aufzugeben. Es müßte — schon im Interesse der Erhaltung eines funktionsfähigen Parlamentarismus in den Ländern — erheblichen verfassungspolitischen Bedenken begegnen, wenn den Ländern keinerlei Kompetenz zur ausschließlichen Gesetzgebung mehr gesichert wäre.

Eine *Umkehrung des Enumerationsprinzips* im Sinne einer Aufzählung der der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder vorbehaltenen Bereiche würde so erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten aufwerfen, daß demgegenüber das jetzige Prinzip — die Möglichkeit von Einzelkorrekturen unterstellt — vorzuziehen ist.

1.4

Auch an der *Dreiteilung der Gesetzgebungskompetenzarten* (ausschließliche, konkurrierende sowie Rahmen- und Grundsatzkompetenz) sollte nach dem gegenwärtigen Stand der Überlegungen festgehalten werden.

1.4.1

Die Unterscheidung zwischen *ausschließlicher und konkurrierender* Gesetzgebung hat bisher keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bereitet.

1.4.2

Die *Rahmenkompetenz* des Artikels 75 GG war wiederholt Quelle von Zweifelsfragen, die in Einzelfällen das Gesetzgebungsverfahren nicht unerheblich belastet haben. Da bisher auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 4, 115 [128 ff.]) letztlich die Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Rahmengesetzgebung nicht ausgeräumt hat, bleibt es im Einzelfall immer wieder zweifelhaft, bis zu welchem Grade der Bundesgesetzgeber die Rahmenkompetenz (z. B. für teilweise Vollregelungen) ausschöpfen darf.

Gleichwohl schlägt die Bundesregierung eine Klarstellung durch Grundgesetzänderung nicht vor. Sie ist der Auffassung, daß diese Schwierigkeiten im Wege eines kooperativen Verfassungsverständnisses durch Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung ausgeräumt werden können und sollten.

1.5

Wenn die Bundesregierung Prinzip und System der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz als bewährt und erhaltenswert ansieht, muß sie dennoch darauf hinweisen, daß *veränderte Verhältnisse* auch künftig in bestimmten Punkten eine *Anpassung* der Kompetenzverteilung erforderlich machen können.

1.6

Eine erschöpfende Erörterung aller Bereiche der Gesetzgebung mit dem Ziele der Feststellung, ob die geltende Zuständigkeitsverteilung zu Unzuträglichkeiten geführt hat, die eine Abhilfe nahelegen, liegt wohl kaum in der Absicht der Großen Anfrage. Die Bundesregierung beschränkt sich deshalb auf einige der wichtigsten Bereiche, hinsichtlich derer den Fragestellern — wie die Begründung ihrer Großen Anfrage zeigt — die Erörterung der Kompetenzverteilung besonders aktuell erscheint, vor allem im Bereich des Bildungswesens (1.7).

1.7

Auf dem Gebiet des *Bildungswesens* hält die Bundesregierung eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern schon auf Grund der gemeinsam zu tragenden Verantwortung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Gesamtentwicklung für unentbehrlich. Die bildungspolitische Diskussion der jüngsten Zeit hat deutlich gemacht, daß wir vor einer tiefgreifenden Umgestaltung unseres Schul- und Hochschulwesens und der beruflichen Aus- und Fortbildung stehen. Die Reformen zur Bewältigung der Bildungsexpansion und zur Anpassung an den Wandel in Wirtschaft und Technik werden sich auf die Grundstruktur unseres gesamten Bildungswesens erstrecken. Sie werden über ihre bildungspolitische Bedeutung hinaus eine erhebliche gesellschaftspolitische Auswirkung haben. Solche strukturellen Änderungen bedürfen im Rahmen unserer bundesstaatlichen Ordnung eines höheren Maßes an Konsensus zwischen den jeweils zuständigen Verfassungsorganen als einzelne Reformmaßnahmen mit beschränktem Wirkungsbereich. Die wachsende berufliche und regionale Mobilität erfordert auch auf dem Gebiet des Bildungswesens eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des Bundesgebietes. Von diesen Erwägungen ist offenbar der Vorschlag im Rahmen der Beratungen über die Finanzverfassungsreform getragen, in einer Grundgesetzbestimmung (Artikel 91 b) ausdrücklich vorzusehen, daß Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung (und bei Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung) zusammenwirken können.

1.7.1

Zur Vorbereitung von Reformen im Bereich des allgemeinbildenden Schulwesens und des beruflichen Bildungswesens wurde von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam der *„Deutsche Bildungsrat"* geschaffen. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Einrichtung lassen ausgewogene und sachgemäße Empfehlungen erwarten. Die tatsächlichen Auswirkungen der Arbeit des Deutschen Bildungsrates auf die künftige Entwicklung des Bildungswesens werden sich jedoch erst in Zukunft zeigen. Sie werden davon abhängen, inwieweit sich die Länder untereinander und mit dem Bund dahin verständigen, die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates durchzuführen.

1.7.2.1

Das *allgemeinbildende Schulwesen* ist gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu vergangenen Zeiten in seiner Gesamtstruktur verhältnismäßig einheitlich. Diese Einheitlichkeit muß aber auch in Zukunft gewährleistet bleiben, gerade im Interesse möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. Die Gefahr, daß einzelne Bundesländer eine bundeseinheitliche Entwicklung der Grundzüge für die Neuordnung unseres gesamten Schulwesens durch isolierte Reformmaßnahmen in Frage stellen, darf nicht unterschätzt werden. Die Bundesregierung beobachtet solche Entwicklungstendenzen mit großer Sorge.

1.7.2.2

Der Beginn des Schuljahres ist durch die Neufassung des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens vom 28. Oktober 1964 (Hamburger Schulabkommen) einheitlich festgesetzt worden. Schwierigkeiten, mit denen sich die öffentliche Diskussion befaßt, bestehen im wesentlichen hinsichtlich der divergierenden Übergangsregelungen.

1.7.2.3

Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich bei der *Ferienordnung* die Kooperation der Länder zwar im großen und ganzen bewährt. Die Länder haben sich für eine zeitliche und regionale Staffelung der Schulferien entschieden. Eine noch breitere Streuung im Interesse einer besonderen Ausnutzung der Verkehrs- und Unterbringungskapazitäten in der Bundesrepublik Deutschland und den benachbarten Reiseländern wäre nur auf Kosten derjenigen erreichbar, die die Ferien dann zu ungünstigen Zeiten nehmen müßten. Jedoch dürfte eine noch bessere Abstimmung des Ferienbeginns der Bundesländer untereinander sowie auch mit den nördlichen und westlichen Nachbarstaaten der Bundesrepublik im Interesse eines ordnungsgemäßen und möglichst unfallfreien Verkehrsablaufes möglich sein.

1.7.2.4

Die *Sprachenfolge* des fremdsprachigen Unterrichts in den weiterführenden Schulen ist zwar in § 13 des Hamburger Schulabkommens geregelt. Gleichwohl ist je nach Art der Schule und im Hinblick auf regionale Besonderheiten eine Vielfalt unterschiedlicher Sprachenfolgen zulässig. Dies führt im Einzelfall zu Härten beim Schulwechsel, die zwar nicht völlig vermeidbar sind, aber auf ein Mindestmaß zurückgeführt werden sollten.

1.7.3

Im Bereich *der beruflichen Bildung und der Erwachsenenbildung* stehen der Möglichkeit einer organischen Gesamtregelung deshalb besondere Schwierigkeiten entgegen, weil die Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen bei den Ländern liegt, die betriebliche und überbetriebliche berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung ebenso wie die Festlegung gewisser beruflicher Zulassungsvoraussetzungen (z. B. für Heilberufe) aber weitgehend in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen. Das berufliche Bildungswesen und die Erwachsenenbildung müssen aus der Sache heraus jedoch als Einheit betrachtet, geplant und durchgeführt werden. In der Lehrlingsausbildung müssen die Ausbildung im Betrieb, in überbetrieblichen Einrichtungen und in den Berufsschulen aufeinander bezogen sein und unter gegenseitiger Abstimmung geplant und durchgeführt werden, wenn sie als organisches Ganzes den ihr eigenen Zielen gerecht werden soll; die Stellung der Berufsfachschulen kann nur in Abstimmung mit den übrigen Maßnahmen der

Berufsausbildung sinnvoll festgelegt werden. In der beruflichen Fortbildung entwickeln sich nebeneinander schulische und überbetriebliche Formen mit ähnlicher Zielsetzung; die Fortbildungserfordernisse wachsen. Die notwendige berufliche und regionale Mobilität der Ausgebildeten bis hin zur Freizügigkeit in den Europäischen Gemeinschaften erfordert eine möglichst große Einheitlichkeit des Ausbildungsinhaltes und der beruflichen Qualifikationen auf den verschiedenen Ebenen des beruflichen Bildungswesens. Dies gilt insbesondere auch für die Neugestaltung der Berufsschulen, der bisherigen Höheren Fachschulen und Ingenieurschulen sowie für den Bereich der Aus- und Fortbildung für Berufe der Jugend- und Sozialarbeit. Die Abstimmung beider Teilgebiete aufeinander — berufliches Schulwesen und nichtschulische berufliche Bildung — erfordert ein enges Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern.

1.7.4

Auf bestimmten Teilbereichen des *Bildungswesens* hat sich die Einsicht, daß im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine Angleichung im Bundesrahmen erwünscht ist, bereits durchgesetzt. Für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen ist z. B. im Rahmen der Finanzreform die Begründung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorgesehen.

1.7.5

Mit besonderem Interesse werden in der Öffentlichkeit die *Hochschulfragen* behandelt. Der Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen soll durch die Finanzreform zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erklärt werden. Hierbei wird der vorgesehenen gemeinsamen Rahmenplanung besondere Bedeutung zukommen. Darüber hinaus steht die Frage der Vereinheitlichung des Hochschulwesens überhaupt, insbesondere der Regelung des Hochschulzugangs, des Studienaufbaus und der Verkürzung der Studiengänge sowie der Hochschulverfassung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Länder waren bisher bestrebt, zu diesen Fragen koordinierte Lösungen zu entwickeln. Der Deutsche Bundestag hat sich nunmehr für eine Verfassungsänderung ausgesprochen, die dem Bund eine Rahmenkompetenz auf dem Gebiet des Hochschulwesens einräumen soll.

Auch nach Meinung der Bundesregierung ist eine gewisse Vereinheitlichung des Hochschulwesens notwendig, um in der Bundesrepublik ein leistungsfähiges Hochschulsystem und eine Freizügigkeit zwischen den Hochschulen für die Zukunft sicherzustellen. Durch die Begründung einer Rahmenkompetenz und den Erlaß von Rahmenvorschriften des Bundes allein werden die anstehenden Sachprobleme freilich nicht gelöst. Denn bei diesen Fragen, insbesondere bei denen der Hochschulverfassungen, geht es nicht lediglich um eine Harmonisierung, sondern vor allem um eine äußere und innere Reform der Hochschulen, zu der die Autorität des Bundesgesetzgebers allerdings ihren Beitrag wird leisten können.

1.7.6

Für *Presse* und *Film* steht dem Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz zur Verfügung (Artikel 75 Nr. 2 GG). Auch im Hinblick auf die bereits erwähnten Auslegungszweifel hinsichtlich der Rahmengesetzgebungskompetenz (1.4.2) hat er jedoch bisher davon abgesehen, diese Kompetenz auszuschöpfen.

1.7.7

In bezug auf die Veranstaltung von *Programmen des Hör- und Fernsehrundfunks* hat der Bund — von Sonderbereichen wie den Rundfunkanstalten „Deutschlandfunk" oder „Deutsche Welle" abgesehen — keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz. Gewisse Schwierigkeiten sind deshalb z. B. im Bereich des Rundfunkgebührenwesens zutage getreten.

Die Bundesregierung hofft noch, daß sich diese Schwierigkeiten im Bereich des Rundfunkgebührenwesens lösen lassen. Deshalb möchte sie derzeit zu der Frage, ob sich insoweit eine Änderung der Kompetenzverteilung empfiehlt, nicht Stellung nehmen.

1.8

Aus anderen Gesetzgebungsbereichen sind folgende Beispiele erwähnenswert:

1.8.1

Wie sich im einzelnen bereits aus der Regierungsvorlage zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache V/3515) ergibt, *entspricht die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten* zwischen Bund und Ländern aus dem Jahre 1948 *nicht voll den Anforderungen einer modernen Gesundheitspolitik,* die den berechtigten Erwartungen der Bevölkerung auf Erhaltung und Wiederherstellung ausreichender gesundheitlicher Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen hat. Zwar haben sich auch im Bereich des Gesundheitswesens eine Anzahl von Einrichtungen der Länder gebildet, die sich darum bemühen, gemeinsame Lösungen bestimmter überregionaler Sachaufgaben zu erarbeiten. So hat sich neben der Konferenz der für das Gesundheitswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder z. B. für den Bereich der Wasserwirtschaft eine Arbeitsgemeinschaft der Länderfachminister als Länderarbeitsgemeinschaft Wasser gebildet. Um eine befriedigende Lösung besonders vordringlicher gesundheitspolitischer Aufgaben zu erreichen, hält die Bundesregierung jedoch eine Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der von ihr vorgeschlagenen Form für notwendig.

1.8.1.1

Dazu ist erforderlich, daß die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auch auf *Maßnahmen gegen andere als gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten beim Menschen* ausgedehnt wird. Der

Bund soll damit die Möglichkeit erhalten, auch außerhalb der Sozialversicherung der Bevölkerung durch Gesetz Gesundheitsvorsorgeuntersuchungen und Vorsorgeberatungen auf bestimmten vordringlichen Gebieten zu eröffnen, damit die Entscheidungen pragmatisch nach medizinischer Notwendigkeit und Dringlichkeit sowie technischen und finanziellen Möglichkeiten getroffen werden können.

1.8.1.2

Die Bundesregierung hält ferner eine Bundeskompetenz zur *wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und der Regelung der Krankenhauspflegesätze* für notwendig, da ohne diese eine auf die Dauer tragbare Lösung des *Problems der Krankenhausfinanzierung* nicht möglich erscheint.

1.8.1.3

Durch die *konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt* sollte es nach Auffassung der Bundesregierung dem Bund ermöglicht werden, auf diesem Gebiet, insbesondere für die Reinhaltung der Gewässer, die im Interesse der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlichen Regelungen bundeseinheitlich zu erlassen.

1.8.1.4

Die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz für die *Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung* erscheint geboten, damit im Interesse eines wirksamen Gesundheitsschutzes die notwendigen Abwehrmaßnahmen (insbesondere Immissionsschutzmaßnahmen) gegenüber allen bedeutsamen Quellen von Luftverunreinigung und Lärm bundeseinheitlich getroffen werden können.

1.8.2

Die bundesrechtlichen *Vorschriften über überwachungsbedürftige Anlagen* müssen im Hinblick auf die Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Anlagen beschränkt bleiben, die entweder gewerbsmäßig oder im Rahmen eines wirtschaftlichen Unternehmens oder unter Beschäftigung von Arbeitnehmern betrieben werden. Für Anlagen in privaten Haushalten, die wegen möglicher Gefährdung Dritter (Gäste, Nachbarn) überwachungsbedürftig sind, gelten dagegen 11 Landesregelungen. Diese Rechtslage befriedigt kaum.

1.8.3

Die Sozialpolitik hat sich seit der Schaffung des Grundgesetzes über ihre klassischen Bereiche hinaus weiterentwickelt. Das hat dazu geführt, daß durch die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes Schwierigkeiten bei der Durchführung moderner sozialpolitischer Maßnahmen entstanden sind. Auch konnte die Aus- und Fortbildung für soziale Berufe innerhalb des Bundesgebietes nicht in dem Maße aufeinander abgestimmt werden, wie dies erforderlich wäre. Es sollte daher ins Auge gefaßt werden, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Nr. 7 GG. auf die Zulassung zu den sozialen Berufen zu erstrecken.

1.8.4

In der Begründung der Großen Anfrage ist auch die *Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens* angesprochen worden.

Die Bundesregierung bereitet zusammen mit den Landesregierungen seit langem den Entwurf eines Modellgesetzes über das allgemeine Verwaltungsverfahren vor. Durch das Bundesgesetz soll ein einheitliches Verwaltungsverfahren bei der *Ausführung des Bundesrechts* sowohl in bundeseigener und in Bundesauftragsverwaltung wie auch in landeseigener Verwaltung sichergestellt werden. Durch gleichlautende Gesetze der Länder sollte dem auch das allgemeine Verwaltungsverfahren bei *Ausführung des Landesrechts* angeglichen werden.

Daß dem Bund nur eine Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens im Bereich des Vollzugs von Bundesrecht zusteht, nicht aber im Bereich des Vollzugs von Landesrecht, hat sich bisher als hinderlich erwiesen. Die Bundesregierung glaubt jedoch, daß zunächst das Ergebnis der laufenden Bemühungen abgewartet werden sollte. Zu gegebener Zeit wird sich beurteilen lassen, ob die gebotene Harmonisierung des Verwaltungsverfahrensrechts in Bund und Ländern auf Grund der bestehenden Kompetenzverteilung möglich oder nur mit einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung des gesamten Verwaltungsverfahrensrechts zu verwirklichen ist. Die in der Begründung der Großen Anfrage ebenfalls berührte Frage einer gewissen Vereinheitlichung der *Organisation* der *öffentlichen Verwaltung* wird nur im Zuge einer umfassenden Verwaltungs-Reform gelöst werden können, die bereits im Bund und in mehreren Ländern eingeleitet worden ist, ohne daß sich bisher übersehen läßt, inwieweit es auf diesem Gebiet einer koordinierenden Funktion des Gesamtstaates und etwaiger gesetzgeberischer Befugnisse bedürfen wird.

1.8.5

Die öffentliche Verwaltung wird sich im Interesse der Vereinfachung und Leistungssteigerung immer mehr der *Datenverarbeitung* bedienen müssen. Auch als Entscheidungshilfe für die Politik wird die Datenverarbeitung eine immer größere Bedeutung erlangen. Um eine einheitliche und integrierte Datenverarbeitung für die öffentliche Verwaltung — zumindest für die Bundesverwaltung — schaffen zu können, ist es notwendig, daß der Bund auch auf bestimmte Daten aus den Ländern und Gemeinden zurückgreifen kann. Hierzu reichen aber die dem Bund bisher nur auf einzelnen Sachgebieten (z. B. Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung oder Statistik) zustehenden Gesetzgebungskompetenzen nicht aus. Der Bund wird daher auf die Einräumung einer konkurrierenden oder Rahmenkompetenz für die

Datenverarbeitung, Datenspeicherung und den Datenabruf auf die Dauer wohl kaum verzichten können.

1.8.6

Auf dem Gebiet des *Besoldungsrechts* hat die derzeitige Rahmenkompetenz des Bundes nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes — entgegen der ihr zugedachten Funktion — nicht zu verhindern vermocht, daß sich im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander das Besoldungsgefüge zunehmend uneinheitlich entwickelte. Unterschiede entstanden sowohl in den Grundgehaltstabellen als auch in der Ämterbewertung. Es kam dadurch zu einer teilweise erheblich unterschiedlichen Besoldung von Bediensteten mit vergleichbaren Aufgaben. Jede solche Ungleichheit bildet eine Quelle der Unzufriedenheit, die von den Betroffenen dem föderativen System angelastet wird.

Inzwischen hat der Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 75 des Grundgesetzes beschlossen. Die Rahmenkompetenz des Bundes soll im Grundsatz beibehalten, aber neu gefaßt und erweitert werden, um dem Bundesgesetzgeber zu ermöglichen, die bestehende Uneinheitlichkeit auszuräumen.

1.8.7

Die Unzulänglichkeiten der geltenden Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten werden im übrigen gemildert dadurch, daß der Bund verschiedentlich *ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen* (Natur der Sache, Sachzusammenhang, Annex) in Anspruch genommen hat, die ihm auch von Bundesrat und Bundesverfassungsgericht — abgesehen von Meinungsverschiedenheiten in Einzelfällen — im Prinzip zugestanden werden. Als einige der wichtigsten ungeschriebenen Bundeskompetenzen seien hier erwähnt: die Kompetenzen für *gesamtdeutsche Angelegenheiten,* für die *politische Bildung im überregionalen Bereich,* für die *Föderung* besonders bedeutsamer *kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen* im Interesse der *gesamtstaatlichen Repräsentation,* für die *Raumordnung des Gesamtstaates* sowie für die *Förderung des Spitzensports.* Die Bedeutung dieser Gesetzgebungskompetenzen als Begrenzung des sachlichen Rahmens für eine verwaltende Tätigkeit des Bundes wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß sie gesetzgeberisch bisher nicht oder kaum ausgeschöpft worden sind.

1.9

Im Interesse einer weitgehenden *Vereinheitlichung des materiellen Polizeirechts in der Bundesrepublik* wäre zu erwägen, daß die Bundesregierung zusammen mit den Landesregierungen — ähnlich wie beim Verwaltungsverfahrensrecht — ein Modellgesetz für das materielle Polizeirecht des Bundes und der Länder erarbeitete.

2 Zu Frage 2 b

„Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß auch in Zukunft festgehalten werden sollte an der Unterscheidung zwischen zustimmungsbedürftigen und nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzen?"

2.1

Eine Reihe von Vorschriften des Grundgesetzes sieht vor, daß einfache Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Die *zustimmungsbedürftigen Gesetze* lassen sich im wesentlichen in vier Gruppen einteilen:

- Bundesgesetze, die in die Verwaltungsorganisation der Länder eingreifen (Beispiele: Artikel 84 Abs. 1 und 5; Artikel 85 Abs. 1 GG);
- Bundesgesetze, in denen die Bundeseigenverwaltung mit eigenem (regionalem) Unterbau oder die Bundesauftragsverwaltung zu Lasten der Länder erweitert wird (Beispiele: Artikel 87 Abs. 3 Satz 2; Artikel 87 b Abs. 2 GG);
- Bundesgesetze, die die Finanzhoheit der Länder berühren (z. B. Artikel 105 Abs. 3 GG);
- ausnahmsweise Bundesgesetze wegen ihres sachlichen Inhaltes (z. B. Neugliederung, Artikel 29 Abs. 7 GG).

Gemeinsam ist allen Fällen zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, daß sie gliedstaatliche Belange der Länder berühren.

2.2

In der Staatspraxis haben sich gewisse Schwierigkeiten ergeben, weil der *Bundesrat die Zustimmungsvoraussetzungen sehr weit auslegt.* Nach Auffassung des Bundesrates waren von den 2160 einfachen Gesetzen, die bis Ende 1968 den Bundesrat im 2. Durchgang passiert haben, nicht weniger als 1343 Gesetze zustimmungsbedürftig; mit Zustimmungsklauseln verkündet wurden 1034 Bundesgesetze.

2.2.1

Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere immer wieder bei der Auslegung des Begriffs *„Verwaltungsverfahren"* in Artikel 84 Abs. 1 GG. Der Bundesrat sieht z. B. bloße Regelungen der Zuständigkeit von Landesbehörden als Regelungen des Verwaltungsverfahrens an; die Bundesregierung teilt diese Ansicht nicht. Auch untergeordnete und geringfügige Verfahrensregelungen begründen nach Auffassung des Bundesrates seinen Anspruch, gleichberechtigt mit dem Bundestag den materiellen Inhalt eines Gesetzes zu bestimmen.

2.2.2

Zudem vertritt der Bundesrat die Auffassung, daß ein *Änderungsgesetz* immer dann seiner Zustimmung bedarf, wenn es ein Zustimmungsgesetz ändert oder aufhebt, auch wenn sich die Änderung

oder Aufhebung auf Vorschriften des Zustimmungsgesetzes bezieht, die die Zustimmungsbedürftigkeit nicht begründet haben.

2.3

Die gegenteiligen Standpunkte von Bundesregierung und Bundesrat haben zwar bisher die Gesetzgebung nicht ernstlich behindert, einige Teilfragen sind auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt. Dennoch wäre es wünschenswert, in einer Einigung mit dem Bundesrat zu einer dem Sinne der Zustimmungsbedürftigkeit entsprechenden praktischen Lösung zu gelangen, die eventuell auch im Grundgesetz verankert werden könnte.

2.4

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, daß das *Zustimmungserfordernis generell für alle Bundesgesetze* eingeführt werden sollte. Sie hält eine solche Lösung für verfassungspolitisch nicht erstrebenswert. Denn dadurch würde die Ausübung der Gesetzgebungshoheit durch die Volksvertretung des Bundes auch in reinen Bundessachen grundsätzlich von der Zustimmung eines aus Mitgliedern der Landesregierungen bestehenden Verfassungsorgans abhängig gemacht. Der Bundestag als das unmittelbar gewählte Gesetzgebungsorgan sollte bei Gesetzen, die nicht die föderativen Belange berühren, auch weiterhin einen Einspruch des Bundesrates überstimmen können.

2.5

Zur Vermeidung von Unzuträglichkeiten, die durch die *Versagung der Zustimmung zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung seitens des Bundesrates* auftreten können, wäre zu erwägen, ob nicht in Zukunft eine dem Vermittlungsausschuß ähnliche Institution aus Vertretern der Bundesregierung und der Länder geschaffen werden könnte. Durch eine solche Institution ließe sich ein sachlicher Ausgleich zwischen den Interessen des Bundes und der Länder ermöglichen und damit die Verordnungsgebung häufig erleichtern.

3 Zu Frage 3

„Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß sich die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bewährt hat?"

3.1

Der Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern durch das Grundgesetz liegt seit den Anfängen des deutschen Bundesstaates der Gedanke zugrunde, daß in bundeseigener Verwaltung nur solche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden sollen, bei denen dies wie beim Auswärtigen Dienst, der Bundesfinanzverwaltung, den technischen Sonderverwaltungen der Bundesbahn und der Bundespost, der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung, den Streitkräften nebst der Bundeswehrverwaltung, dem Bundesgrenzschutz usw. von der Sache her angebracht erscheint, während die allgemeine innere Verwaltung und die aus ihr hervorgegangenen Sonderverwaltungen als Angelegenheiten der Länder angesehen werden, soweit nicht die Voraussetzungen stillschweigend zugelassener Verwaltungszuständigkeiten des Bundes (nach der Natur der Sache, kraft Sachzusammenhanges als Annex oder zum Erlaß überregionaler Verwaltungsakte durch oberste Bundesbehörden) gegeben sind oder der Bereich der bundeseigenen Verwaltung durch den Bundesgesetzgeber auf dem Wege über Artikel 87 Abs. 3 GG erweitert worden ist oder wird.

3.2

Nach Auffassung der Bundesregierung besteht auf Grund der bisherigen Erfahrungen vorbehaltlich gewisser Korrekturen im einzelnen keine Veranlassung, an diesem Verteilungsprinzip etwas in grundsätzlicher Hinsicht zu ändern. Dies gilt insbesondere auch von dem ebenfalls deutscher verfassungsgeschichtlicher Tradition entsprechenden Prinzip, daß auch Bundesgesetze von Landesverwaltungsbehörden zu vollziehen sind, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

3.3

Im einzelnen ist indessen auf einige *Schwierigkeiten* hinzuweisen, die sich im *Zusammenhang mit der bundeseigenen Verwaltung* in der Staatspraxis ergeben haben.

3.4.1

Eine der wesentlichen Aufgaben überhaupt des Staates ist, die *Sicherheit* zu gewährleisten. In einer freiheitlichen Staatsordnung wie der unseren ist die Sicherheit des Staates die Sicherheit seiner Bürger. Sicherheit und Freiheit sind keine Gegensätze, sie bedingen einander. Denn der Bürger kann sich nur dann in Freiheit entfalten, wenn er vor Willkür geschützt ist, vor Willkür von Behörden ebenso wie vor Willkür seiner Mitbürger.

Die Sicherheit im Innern zu gewährleisten, ist nach unserer föderativen Ordnung zunächst Aufgabe der Bundesländer. Für Fälle, in denen die innere Sicherheit von Kräften bedroht ist, die nach ihrer Organisation oder Massierung überregionales Gewicht haben und daher eine Gefahr für den Gesamtstaat darstellen, sieht das geltende Verfassungsrecht bereits bestimmte Einwirkungsbefugnisse des Bundes vor. Gleichwohl haben sich auch hier Unzulänglichkeiten ergeben.

3.4.2

Lebhaftes Interesse der Öffentlichkeit findet die Frage der *gegenseitigen Unterrichtung der zuständigen Sicherheitsorgane und der Abstimmung der erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen* bei Störungen der öffentlichen Sicherheit von überregionaler oder allgemein innenpolitischer Bedeutung. Die Zusam-

menarbeit zwischen dem Bundesminister des Innern und den Innenministern der Länder vollzieht sich in einer Atmosphäre der Aufgeschlossenheit. Ein Informationsbedürfnis des Bundes gegenüber den Ländern über Sicherheitsstörungen wird von allen Ländern anerkannt. Befugnisse stehen dem Bund freilich in solchen Situationen — die nicht den Tatbestand eines inneren Notstandes im Sinne des Artikels 91 des Grundgesetzes erfüllen — nach derzeitigem Recht nicht zu, obgleich auch Bundesinteressen berührt sind. Es wäre zu überlegen, ob in solchen Fällen, insbesondere auch hinsichtlich des Schutzes ausländischer Missionen, dem Bund eine Koordinierungsbefugnis hinsichtlich polizeilicher Maßnahmen eingeräumt werden sollte.

3.4.3

Meinungsverschiedenheiten bestehen darüber, ob und welche Befugnisse dem *Bundeskriminalamt* zur überregionalen Verbrechensbekämpfung übertragen werden dürfen. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, daß durch die Übertragung bestimmter Exekutivbefugnisse (etwa zur Verfolgung strafbarer Handlungen auf dem Gebiet des Staatsschutzes; Verfolgung bestimmter überregionaler strafbarer Handlungen) auf das Bundeskriminalamt neben der bundeseigenen, der landeseigenen und der Auftragsverwaltung eine neue Art — verfassungsrechtlich unzulässiger — Koordinierungsverwaltung geschaffen werde. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Sie vertritt vielmehr die Ansicht, daß die Übertragung von Exekutivbefugnissen auf das Bundeskriminalamt zulässig ist, wenn es sich um Aufgaben handelt, für die dem Bund eine geschriebene oder ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz zusteht. Insoweit müßten dem Bundeskriminalamt im übrigen auch Weisungsbefugnisse gegenüber den Landeskriminalämtern eingeräumt werden können.

Inzwischen hat sich auch der Innenausschuß des Deutschen Bundestages, u. a.' im Rahmen einer öffentlichen Informationssitzung, mit der Frage befaßt, wie innerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Bundes die kriminalpolizeiliche Verbrechensbekämpfung verbessert werden kann. Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages sowie die Bundesregierung haben daraufhin konkrete Vorstellungen über eine Erweiterung der Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes entwickelt, die durch eine Gesetzinitiative des Deutschen Bundestages verwirklicht werden sollen.

Die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP haben vor kurzem getrennte Initiativ-Gesetzentwürfe (vgl. Drucksachen V/3802, V/3803 und V/3742) eingebracht, die auf eine Erweiterung der Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes abzielen.

3.4.4

Bezüglich des *Bundesamtes für Verfassungsschutz* hat sich als nachteilig erwiesen, daß in der Bundesrepublik die Spionageabwehr Aufgabe sowohl des Bundesamtes als auch der Landesämter für Verfassungsschutz ist, ohne daß dem Bundesamt Weisungsbefugnisse zustehen. Auf diese Weise kann den zentral gesteuerten Operationen fremder Nachrichtendienste nicht wirksam genug begegnet werden. Daher sollte die Aufgabe der Spionageabwehr beim Bundesamt für Verfassungsschutz konzentriert oder aber dem Bundesamt auf diesem Gebiet ein Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz eingeräumt werden. Falls sich über eine diese Regelungen rechtfertigende Auslegung des Grundgesetzes keine Übereinstimmung erzielen lassen sollte, wäre eine Klarstellung des Verfassungstextes erwünscht.

3.5

Im Bereich der *Bundesraumordnung* umfaßt die ungeschriebene Kompetenz des Bundes auch die Befugnis, raumwirksame Planungen und Maßnahmen des Bundes mit denen der Länder zu koordinieren. Das Raumordnungsgesetz sieht hierfür eine Reihe von Koordinierungsmitteln vor. Trotzdem war es bisher — nicht zuletzt im Hinblick auf eine zurückhaltende Einstellung der Länder — nicht möglich, eine im Interesse des Gesamtstaates *notwendige gesamträumliche Entwicklungsvorstellung für das Bundesgebiet* zu schaffen. Die Koordinierung mit den Ländern mußte sich daher bislang im wesentlichen auf eine Abstimmung von Fachmaßnahmen der Bundesressorts mit den jeweiligen räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Länder beschränken. Eine Verbesserung der Kooperation zwischen Bund und Ländern erscheint insoweit unerläßlich.

3.6

Zweifel bestehen bei der Auslegung des Artikels 87 Abs. 3 Satz 2 GG z. B. darüber, wann erweiterte Aufgaben einer *mehrstufigen bundeseigenen Verwaltung* als *„neue Aufgaben"* i. S. dieser Vorschrift anzusehen sind. Die Klärung dieser Auslegungsfragen kann aber der Staatspraxis, gegebenenfalls der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, überlassen bleiben; sie bedarf keiner Verfassungsänderung.

3.7

Keiner Änderung bedarf die Bestimmung des Artikels 87 Abs. 3 Satz 1 GG über die Errichtung von *selbständigen Bundesoberbehörden* und neuen bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz. Insbesondere ist mit gutem Grund für solche Bundesgesetze — anders als für die Errichtung neuer mehrstufiger Verwaltungsbehörden des Bundes nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 GG — das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates nicht vorgesehen. Die Unterschiedlichkeit rechtfertigt sich daraus, daß zentrale Bundesorgane nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG keine Ausnahme von dem Grundprinzip darstellen, daß die Unterhaltung regionaler Unterbehörden Sache der Länder ist.

3.8

Für erwägenswert im Interesse der Verwaltungsvereinfachung hält die Bundesregierung eine ausdrückliche *Verankerung* der sogenannten *Organleihe,*

von der die Staatspraxis bereits derzeit vereinzelt Gebrauch macht, *in der Verfassung.* Dabei handelt es sich darum, daß der Bund Aufgaben der bundeseigenen Verwaltung mit Zustimmung des beteiligten Landes durch Landesbehörden nach Weisung des Bundes wahrnehmen läßt, wobei die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortung des Bundes unangetastet bleiben, oder um den umgekehrten Fall, in dem Landesaufgaben in entsprechender Weise durch Bundesbehörden wahrgenommen werden.

4 Zu Frage 4

„Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß ihre Befugnisse ausreichen, um eine gleichmäßige Anwendung des Bundesrechts in den Ländern zu gewährleisten?"

4.1

Hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen und der auf Grund derselben erlassenen Rechtsverordnungen der Bundesregierung und einzelner Bundesminister durch die Länder hat das Grundgesetz dem Bund eine Reihe von *Einwirkungsbefugnissen (Ingerenzen)* eingeräumt, die es der Bundesregierung ermöglichen sollen, auf eine gleichmäßige Anwendung des Bundesrechts in den Ländern hinzuwirken. Das Ausmaß der Einwirkungsbefugnisse richtet sich danach, ob die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit (Artikel 84 GG) oder im Auftrage des Bundes (Artikel 85 GG) ausführen. In beiden Bereichen ist die Bundesregierung berechtigt, mit Zustimmung des Bundesrates *allgemeine Verwaltungsvorschriften* zu erlassen (Artikel 84 Abs. 2; Artikel 85 Abs. 2 GG). Im Bereich der Bundesauftragsverwaltung sind die obersten Bundesbehörden außerdem allgemein befugt, den Landesbehörden *Weisungen* zu erteilen (Artikel 85 Abs. 3 GG). Im Bereich des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen kann die Bundesregierung jedoch nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen *Einzelweisungen* erteilen (Artikel 84 Abs. 5 GG).

Die *Bundesaufsicht* über den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder beschränkt sich bei der Gesetzesausführung in landeseigener Verwaltung auf die Rechtsaufsicht (Artikel 84 Abs. 3 GG), während sie bei Bundesauftragsverwaltung auch die Zweckmäßigkeitsaufsicht umfaßt (Artikel 85 Abs. 4 GG). Diese Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes gelten auch in bezug auf kommunale Behörden, soweit sie in den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder eingeschaltet sind.

4.2

Die Bundesregierung sieht *keine Notwendigkeit, von dem Grundsatz abzugehen, daß die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt* werden (vorbehaltlich einer Erweiterung des Kreises der Bundesauftragsverwaltung im Einzelfall).

Die Bundesregierung ist zwar mit den Fragestellern der Meinung, daß sowohl die Organisation als auch das Verfahren der öffentlichen Verwaltung im Interesse des Staatsbürgers so übersichtlich und einfach wie möglich gestaltet und daß zu diesem Zweck auch eine Beseitigung unnötiger Verschiedenheiten angestrebt werden sollte. Die Bundesregierung bezweifelt jedoch, ob diesem nur im Wege einer umfassenden Verwaltungsreform zu erreichenden Ziele dadurch wesentlich nähergekommen werden könnte, daß die Bundesgesetze hinfort grundsätzlich in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden. Denn die Einrichtung der Behörden bliebe auch in diesem Falle grundsätzlich eine Angelegenheit der Länder.

4.3

Berücksichtigt man, daß in zahlreichen Bundesgesetzen die betreffende Materie oft bereits bis ins einzelne geregelt wird und die gesetzliche Regelung außerdem durch Rechtsverordnungen ergänzt werden kann, so erweist sich, daß — neben den im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung möglichen Weisungen zur Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung — die Befugnis der Bundesregierung zum Erlaß *allgemeiner Verwaltungsvorschriften* theoretisch weitgehend ausreicht, um eine möglichst gleichmäßige Anwendung des Bundesrechts in den Ländern zu gewährleisten, da in allgemeinen Verwaltungsvorschriften auch Regeln für die Auslegung und Anwendung des materiellen Bundesrechts getroffen werden können, an die die ausführenden Behörden im Rahmen des geltenden Rechts gebunden sind. Wenn es in der Staatspraxis mitunter nicht zum Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung kommt, so liegt dies zum Teil daran, daß die stets erforderliche Zustimmung des Bundesrates bisweilen nur schwer zu erlangen ist und daher auf einer Reihe von Rechtsgebieten die Befugnis der Bundesregierung nicht voll ausgeschöpft werden kann. Um gleichwohl eine gleichmäßige Anwendung des Bundesrechts im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten, sind die obersten Bundesbehörden zum Teil dazu übergegangen, nach Beratung mit den Ländern Richtlinien zu erlassen, die dann von den Ländern — allerdings häufig mit unterschiedlichen Formulierungen — übernommen wurden.

Nach Ansicht der Bundesregierung kann diese Entwicklung nicht befriedigen. Die Bundesregierung hofft jedoch, daß die aufgetretenen Schwierigkeiten im gegenseitigen Einvernehmen überwunden werden können. Andernfalls wird sich die Frage stellen, ob das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Artikel 84 Abs. 2 und Artikel 85 Abs. 2 GG zu modifizieren ist.

4.4

Die *Aufsichtsbefugnisse des Bundes* nach Artikel 84 Abs. 3 GG sind bisher nicht angewandt worden, da der Bundesregierung keine Fälle schwerwiegender Verstöße gegen das Gebot der Gesetzmäßigkeit bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Landesbehörden bekanntgeworden sind, die eine Anwendung der Aufsichtsbefugnisse nach deren Sinn gerechtfertigt hätten.

4.5

Die *Einzelweisungsbefugnis* nach Artikel 84 Abs. 5 GG, die durch Zustimmungsgesetz und nur für besondere Fälle begründet werden kann, ferner im Bereich der Bundesauftragsverwaltung die *Entscheidungsbefugnisse* nach Artikel 85 Abs. 3 Satz 2 GG und die *Aufsichtsbefugnisse* nach Artikel 85 Abs. 4 Satz 2 GG billigt der Bundesrat nur der Bundesregierung, d. h. dem Kabinett, zu, nicht aber einzelnen Bundesministern. Dadurch wird dem Instrument die Brauchbarkeit für die praktische Ausübung weitgehend genommen. Die Bundesregierung hat daher bisher z. B. von der Einzelweisungsbefugnis nur in einer verschwindend geringen Zahl von Fällen Gebrauch gemacht.

Trotz der aufgezeigten Mängel schlägt die Bundesregierung insoweit noch keine Verfassungsänderung vor. Sie vertraut darauf, daß sich im Wege einer einverständlichen Auslegung eine befriedigende Handhabung erreichen lassen wird.

4.6

Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, daß die Länder Bitten der Bundesregierung um *Auskunft über den Vollzug von Bundesrecht* bereitwilliger entsprechen sollten. Eine angemessene Unterrichtung der Bundesregierung ist nicht allein für die Fortentwicklung des Bundesrechts im Wege der Gesetzgebung, sondern auch für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen des Bundes unerläßlich.

4.7

Die Bundesregierung sieht des weiteren noch verfassungsrechtlich vertretbare Möglichkeiten einer Vereinfachung und Erleichterung der Verwaltung in einer gewissen *Auflockerung* der durch den Bundesrat zum Teil überaus eng interpretierten *Schranken für die sogenannte „Mischverwaltung"*. Der Bundesrat ist über den Bereich der Finanzverwaltung hinaus weder bereit, einem Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Erlaß von Verwaltungsakten zuzustimmen, noch den Erlaß von Verwaltungsakten im Bereich der landeseigenen Verwaltung an ein vorheriges Einvernehmen oder eine vorherige Zustimmung von Bundesbehörden zu knüpfen.

4.8

Schließlich ist die Bundesregierung der Auffassung, daß im Bereich der *Verteidigung auch im gesetzesfreien Raum dem Bund stärkere Einwirkungsmöglichkeiten* gegenüber den Ländern zur Verfügung stehen müssen, damit er nicht darauf verwiesen ist, nur zu diesem Zweck — ohne sachliche Notwendigkeit im übrigen — von der Möglichkeit zum Erlaß von Gesetzen und zur Begründung einer Bundeseigen- oder einer Bundesauftragsverwaltung auf dieser Grundlage Gebrauch zu machen (Artikel 87 b Abs. 2 GG).

5 Zu Frage 5

„Hat sich die Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Rechtspflege zwischen Bund und Ländern bewährt?"

5.1

Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der *Rechtsprechung,* wie sie im Grundgesetz auf dem Hintergrund der in Artikel 30 GG enthaltenen Vermutung für die Zuständigkeit der Länder im einzelnen durch die Artikel 92 ff. GG geregelt ist (vgl. BVerfG 8, 174 [176 f., 180]), hat sich im wesentlichen bewährt. Ein Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Änderung ist bisher nicht zutage getreten.

Die grundgesetzlichen Normen über die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Rechtspflege zeichnen sich durch eine größere Elastizität aus als die Normen in anderen Bereichen. Das hat die gute Zusammenarbeit und das gute Einvernehmen zwischen den Justizverwaltungen des Bundes und der Länder erleichtert. Auf den regelmäßigen Justizministerkonferenzen werden grundsätzliche Probleme erörtert und Meinungsverschiedenheiten beseitigt, schon bevor größere Gesetzgebungsvorhaben in Angriff genommen werden. Zweifelsfragen, die sich bei der Gesetzesanwendung ergaben, werden dort geklärt. Es war bisher im wesentlichen möglich, unverzichtbaren Belangen des Bundes durch entsprechende bundesgesetzliche Regelungen Rechnung zu tragen. Durch übereinstimmende Richtlinien des Bundes und der Länder wurde auf dem Gebiet der Justizverwaltung eine weitgehende Einheitlichkeit der Praxis erzielt.

5.2

Durch eine Änderung des Artikels 96 Abs. 4 GG soll eine Klarstellung getroffen werden, daß sich die Befugnis des Bundes, nachgeordnete *Bundesgerichte* zur Entscheidung *in Disziplinarverfahren und Beschwerdeverfahren* zu errichten, nicht nur auf Bundesbeamte, Bundesrichter und Soldaten, sondern auf alle Personen bezieht, die zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, wenn auch besonderer Art, stehen.

5.3

Auf dem Gebiet des Staatsschutzstrafrechts hat der Umstand, daß in der Rechtsprechung das föderative System nicht die strengen Anforderungen und Auswirkungen hat wie in der Verwaltung, es dem Bund ermöglicht, seine Belange in dreifacher Weise zur Geltung zu bringen:

> Die besonders bedeutsamen Verfahren werden von der Bundesanwaltschaft verfolgt und vor dem Bundesgerichtshof verhandelt. Der Bundesgerichtshof kann auch in Staatsschutzsachen Rechtsmittelgericht über den Gerichten der Länder sein. Der Generalbundesanwalt kann Strafsachen aus der Zuständigkeit von Staatsanwaltschaften der Länder übernehmen und damit vor den Bundesgerichtshof bringen.

Verfassungsrechtlicher Hintergrund für diese Regelung ist es, daß zwar Artikel 96 (neu) GG kein nachgeordnetes Bundesgericht für Staatsschutzstrafsachen zuläßt, daß aber andererseits die Artikel 92 ff. GG es dem Bundesgesetzgeber nicht verwehren, den grundsätzlich als letztinstanzliche Rechtsmittelge-

richte gedachten obersten Gerichtshöfen des Bundes aus sachlich einleuchtenden Gründen ausnahmsweise auch gewisse erstinstanzliche Zuständigkeiten einzuräumen.

In Übereinstimmung mit der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 29. Mai 1968 (Niederschrift S. 9550 D i. V. m. Drucksache V/2860 S. 36) hat die Bundesregierung inzwischen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 96) sowie den Entwurf eines Gesetzes zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutzstrafsachen beschlossen und dem Bundesrat (1. Durchgang) zugeleitet. Nach dem vorgeschlagenen Artikel 96 Abs. 5 GG soll ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates für Strafverfahren auf den Gebieten des Artikels 26 Abs. 1 GG und des Staatsschutzes vorsehen können, daß Gerichte der Länder Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben.

Das vorgeschlagene Ausführungsgesetz soll diese Art von Gerichtsbarkeit auf ein Oberlandesgericht in jedem Land — mit Revision zum Bundesgerichtshof — übetragen, und zwar für die Strafsachen, über die nach geltendem Recht der Bundesgerichtshof im einzigen Rechtszug entscheidet. Dabei sollen — und können — die für eine wirksame zentrale Strafverfolgung notwendigen staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeiten des Generalbundesanwalts sowie die Begnadigungsbefugnis des Bundespräsidenten auf sicherer verfassungsrechtlicher Grundlage beibehalten werden.

5.4

Einer weitergehenden *Justizreform* mit dem Ziel, gewisse Schwerfälligkeiten des Verfahrens und Unübersichtlichkeiten des Gerichtsaufbaues durch Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrensrechts und möglicherweise auch durch Abbau des Instanzenzuges zu beseitigen, würde die föderative Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Rechtsprechung nicht entgegenstehen, da der Bund die erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit bereits derzeit im wesentlichen innehat.

Unterschiede in der Rechtsanwendung werden sich allerdings nie ganz ausschließen lassen. Sie haben ihre Ursache nicht im föderativen System, sondern in der Unabhängigkeit der Richter. In diese Unabhängigkeit darf keinesfalls eingegriffen werden.

5.5

Eine Begrenzung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wirkt sich allenfalls auf den Bereichen der *Gerichtsorganisation* und der Regelung der *Rechtsverhältnisse der Richter* (und der übrigen Organe der Rechtspflege — Rechtspfleger, Urkundsbeamte, Staatsanwälte —) in den Ländern aus.

Das Verhältnis zwischen „Gerichtsverfassung" — für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Nr. 1 GG hat — und der „Gerichtsorganisation", die Ländersache ist, ist nicht unbedingt eindeutig. Der Bund kann zwar als „Gerichtsverfassungsrecht" bestimmte Vorschriften über die Mindestgröße (Mindestzahl von Richtern oder Gerichtseingesessenen) der Amtsgerichte erlassen, weil nämlich die heute an die Gerichte gestellten Aufgaben von Zwerggerichten nicht mehr befriedigend erfüllt werden können. Dagegen ist es fraglich, ob die vielleicht zweckmäßigere Lösung, die Grenzen der Gerichtsbezirke denen der inneren Verwaltung anzugleichen, durch „Gerichtsverfassungsgesetz" des Bundes verwirklicht werden kann. Hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der Organe der Rechtspflege in den Ländern hat der Bund, soweit nicht Fragen der Gerichtsverfassung oder des gerichtlichen Verfahrens berührt sind (Artikel 74 Nr. 1 GG), nur eine Rahmenkompetenz (Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 und Artikel 75 Nr. 1 GG). Unbeschadet dessen konnte aber z. B. dem Wunsch — insbesondere der Richterschaft — nach einer Akademie zur beruflichen Fortbildung der Richter und Staatsanwälte in der Weise entsprochen werden, daß nach einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern die Länder mit finanzieller Unterstützung des Bundes abwechselnd Tagungen veranstalten, an denen Richter und Staatsanwälte aus Bund und Ländern und aus allen Zweigen der Gerichtsbarkeit teilnehmen können. Die Richterakademie hat in diesem Jahr erstmals ihre Veranstaltungen aufgenommen.

Außerdem hält die Bundesfinanzakademie, eine Einrichtung des Bundesfinanzministeriums, seit längerem neben den Veranstaltungen für höhere Beamte der Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder im Einvernehmen mit den Landesjustizverwaltungen und Fortbildungsveranstaltungen für Richter und Staatsanwälte auf dem Gebiete des Buchführungs- und des Bilanzwesens sowie des Steuerrechts ab. Diese Einrichtung, die sich bewährt hat, ist noch erweiterungsfähig.

6 Zu Frage 6

„Kann der Bund auch in Zukunft auf jegliche Kompetenz auf dem Gebiete des Gemeinderechts verzichten?"

6.1

Nach der Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Grundgesetzes gehört *das Gemeinderecht grundsätzlich zur ausschließlichen Landesgesetzgebung* (Artikel 70 GG).

Einige wichtige *Kompetenzen* auf dem Gebiete des Gemeinderechts *stehen* indessen *dem Bunde* zu:

6.1.1

Nach Artikel 28 Abs. 3 GG obliegt dem Bund die besondere Pflicht zu gewährleisten, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Bestimmungen des Artikels 28 Abs. 1 und 2 entspricht, insbesondere, daß

- das Volk in den Kreisen und Gemeinden eine Vertretung hat, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist und
- den Gemeinden das Recht gewährleistet ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen des Gesetzes in eigener Verantwortung zu regeln.

6.1.2

Nach Artikel 75 Nr. 1 GG kann der Bund Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Gemeinden stehenden Personen erlassen.

6.1.3

Nach Artikel 105 Abs. 2 GG kann der Bund unter gewissen Voraussetzungen auch über Steuern entscheiden, die den Gemeinden zufließen. Solche Entscheidungen können die Finanzausstattung der Gemeinden beinflussen. Ferner kann der Bund Gemeinden nach Artikel 106 Abs. 7 GG Finanzzuweisungen für bestimmte Sonderbelastungen gewähren.

6.1.4

Artikel 109 Abs. 4 GG gibt dem Bund das Recht, im Interesse der Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Vorschriften über die Aufnahme von Krediten auch mit Wirkung auf die Gemeinden zu erlassen.

6.1.5

Außerdem kann der Bund nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 22, 180) gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG „im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungszuständigkeit die Einrichtung und das Verfahren kommunaler Behörden regeln, sofern dies für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendig ist". Das gleiche gilt für den Fall des Artikels 85 Abs. 1 GG (Gesetzesausführung im Auftrag des Bundes).

6.2

In der Bundesrepublik gibt es gegenwärtig von *Land zu Land unterschiedliche Systeme* des Kommunalverfassungsrechts. Diese Unterschiede betreffen insbesondere die Bezeichnung, Stellung und Aufgaben der Organe, die Verpflichtungserklärungen der Gemeinden nach außen sowie die Amts- und Dienstbezeichnungen. Auch die Aufgabenteilung zwischen Staat und kommunalen Gebietskörperschaften ist unterschiedlich geregelt. Selbst die herkömmliche Aufteilung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten ist zum Teil unterschiedlich abgegrenzt, zum Teil zugunsten einer differenzierten Regelung verlassen worden.

Hinzu kommt, daß, zum Teil bedingt durch historische und wirtschaftliche Gegebenheiten, die *Größe der kommunalen Gebietskörperschaften,* und zwar innerhalb der einzelnen Bundesländer, aber auch von Land zu Land, stark differiert. Die Folge sind ganz erhebliche Unterschiede in der Verwaltungs- und Finanzkraft der einzelnen Gemeinden.

6.3

Ein gewisses *Mindestmaß an Gleichartigkeit der Organisation* und der Verwaltungskraft der Gemeinden ist unerläßliche *Voraussetzung* dafür, daß die in Artikel 28 Abs. 1 GG als Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung aufgeführten Grundsätze *des sozialen Rechtsstaates* allgemein — nicht nur beim Vollzug von Bundesrecht — gewährleistet werden können. Diese Erwägungen liegen im übrigen auch der Großen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU, SPD vom 20. Dezember 1967 betreffend Selbstverwaltung der Gemeinden — Drucksache V/2414 — sowie der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Diebäcker, Dr. Stecker, Josten, Lampersbach, Dr. Rinsche und Genossen betreffend Verwaltungsreform — Drucksache V/3239 — zugrunde.

Eine größere Einheitlichkeit des gemeindlichen Organisations- und Verfassungsrechts ist in der Öffentlichkeit mehrfach — auch aus Kreisen des Deutschen Bundestages — gefordert worden.

Eine Verminderung der Unterschiede in der Verwaltungs- und Finanzkraft kommunaler Gebietskörperschaften innerhalb des einzelnen Bundeslandes erhofft man sich von den in allen Ländern festzustellenden Bemühungen um eine Reform der kommunalen Gebietsstrukturen.

Wenn diese Reformen überall nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführt werden, besteht auch die Chance, die im Vergleich von Land zu Land bestehenden Unterschiede abzubauen.

6.4

Die Bundesregierung hat bereits in der Antwort vom 4. September 1968 auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU, SPD vom 20. Dezember 1967 — Drucksache V/3248 — eingehend die derzeit gegebenen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Möglichkeiten des Bundes, auf das Gemeinderecht Einfluß zu nehmen, erörtert.

Sie hat dargelegt, daß die oben unter 6.1.5 aufgezeigte Möglichkeit einer Regelung des Verfahrens und der Einrichtung kommunaler Behörden im Rahmen der Ausübung der *Bundesgesetzgebung nur beschränkt,* weil jeweils nur punktuell, gegeben ist.

Sie hat weiter ausgeführt, daß die gegenwärtigen Reformbestrebungen in den Ländern ungeachtet ihrer Vielfalt weder Artikel 28 GG zuwiderlaufen noch den einheitlichen Vollzug der Bundesgesetze gefährden. Ein auf die Verfassung gegründetes Recht des Bundes, die kommunale Organisations- und Gebietsreform in den Ländern zu beeinflussen, sei damit nicht gegeben.

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, daß sie es gleichwohl nicht an Versuchen habe fehlen lassen, in Fragen der kommunalen Gebiets- und Organisationsreform auf die Länder Einfluß zu nehmen. Die Länder hätten es jedoch bisher unter Hinweis auf die verfassungsrechtliche Lage abgelehnt, ein Mitspracherecht wie insbesondere auch ein Koordinierungsrecht des Bundes anzuerkennen. Sie hätten lediglich das Recht des Bundes, informiert zu werden, bejaht.

6.5

Die in Nummer 6 der Großen Anfrage gestellte Frage, ob der Bund in Zukunft auf jegliche Kompetenz auf dem Gebiete des Gemeinderechts verzichten könne, kann nur dann uneingeschränkt be-

jaht werden, wenn gesichert ist, daß alle Länder bei ihren Reformmaßnahmen der unter 6.3 erwähnten Forderung nach einem Mindestmaß an Gleichartigkeit der Organisation und der Verwaltungskraft der Gemeinden nachkommen und die Reformbestrebungen der Länder sich in Zukunft nicht zu weit auseinanderentwickeln.

6.6

Die Bundesregierung hält es auf den unter 6.4 dargelegten Erwägungen derzeit für nicht angebracht, im einzelnen zu prüfen, ob und welche verstärkten Möglichkeiten der Einwirkung auf das Gemeinderecht für den Bund im Wege einer Verfassungsänderung zu begründen wären.

7 Zu Frage 7

„Reicht die Zuständigkeit des Bundes aus, die Erfüllung der durch den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten?"

7.1.1

Die Europäischen Gemeinschaften können auch in Bereichen tätig werden, die nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder fallen. Das Schwergewicht der Aufgaben der Europäischen Gemeinschaften liegt allerdings auf Gebieten, in denen der Bund zumindest die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ist durch Rechtsakte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften bisher praktisch nicht berührt worden. Immerhin ist mit einem Eingreifen von Gemeinschaftsmaßnahmen in ausschließliche Länderzuständigkeiten in einigen Bereichen durchaus zu rechnen. Das gilt z. B. für die Anerkennung von Diplomen nach Artikel 57 Abs. 1 EWGV (z. B. bei Ingenieuren [grad.] oder bestimmten landwirtschaftlichen Berufen) bei Maßnahmen der Koordinierung nach Artikel 57 Abs. 2 EWGV (etwa für Berufsausübungsregeln bei den Heilberufen und für Lehrtätigkeiten) bei der Rechtsangleichung nach Artikel 100 EWGV, bei konjunkturpolitischen Beschlüssen nach Artikel 103 EWGV oder bei Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 86 EuratomV.

7.1.2

Als Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften kommen in Betracht:

7.1.2.1

Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften

Sie sind unmittelbar geltendes Recht. Die Zuständigkeit für die verwaltungsmäßige Ausführung richtet sich nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes. Sie liegt damit in weiten Bereichen bei den Ländern. Dabei handelt es sich um eine entsprechende Anwendung der Artikel 84 ff. des Grundgesetzes; eine ausdrückliche Regelung dieser Fragen ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen.

7.1.2.2

Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaftsorgane

Sie können ein Tätigwerden des nationalen Gesetzgebers erforderlich machen. Bisher hat sich eine Notwendigkeit für die Landesgesetzgeber, tätig zu werden, soweit feststellbar, jedoch noch nicht ergeben. Die Bundesregierung sieht bis jetzt keinen Grund zu der Annahme, daß sich die Länder ihren Verpflichtungen in dieser Beziehung entziehen würden.

7.1.2.3

Zum Teil enthält der EWG-Vertrag selbst Bestimmungen, die von den Ländern bei ihrem sonstigen Verwaltungshandeln zu beachten sind (z. B. Artikel 7, Artikel 53 und die Beihilfevorschriften der Artikel 92 ff. EWGV).

7.1.3

Wenn ein Land die Rechtsakte der Gemeinschaften allerdings nicht ordnungsgemäß ausführen würde, käme die Bundesregierung in eine schwierige Lage. Das *Vertretungsrecht und die Verantwortlichkeit* gegenüber den Europäischen Gemeinschaften liegt für den Gesamtstaat „Bundesrepublik Deutschland" *beim Bund.* Soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften in der Bundesrepublik von den Ländern auszuführen sind, obliegt den Ländern eine sich aus der Bundestreue ergebende Verpflichtung dem Bund gegenüber (soweit sich nicht aus der entsprechenden Anwendung der Artikel 84 ff. des Grundgesetzes stärkere Einwirkungsbefugnisse des Bundes ergeben). Zu beachten ist aber, daß allein die Bundesregierung gegenüber den Europäischen Gemeinschaften die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen ggf. auch vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zu verantworten hat. Eine gewisse Problematik der innerstaatlichen Durchsetzung, besonders wenn es zur Einschaltung des Landesgesetzgebers kommt, ist daher nicht zu verkennen.

7.1.4

Daher ist in den Fällen, in denen der Erlaß von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften besondere Belange der Länder berührt, eine *Abstimmung zwischen der Bundesregierung und den Ländern* geboten. In der Praxis wird durch eingehende Abstimmung mit den Landesregierungen sichergestellt, daß deren Auffassungen gerade in den Punkten ausreichend Rechnung getragen wird, in denen die Länder nach innerdeutscher Zuständigkeitsverteilung die Befugnisse zur ausschließlichen Gesetzgebung haben. Kürzlich abgeschlossene und von den Ministerpräsidenten der Länder und dem Bundeskabinett gebilligte Verhandlungen zwischen Vertretern der Bundesregierung und der Landesregie-

rungen (in der sogenannten „Kramer-Heubl-Kommission" *)) lassen hier noch Verbesserungen erwarten. Außerdem haben die Länder Gelegenheit, im Bundesrat zu beabsichtigten Rechtsakten der Gemeinschaften Stellung zu nehmen, die dem Parlament nach Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes zum EWG-Vertrag vorgelegt werden.

7.2.1

Obwohl die Fragesteller mit ihrer Frage 7 nur die Zuständigkeit des Bundes zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Verträgen der Europäischen Gemeinschaften berühren, erschiene der Bundesregierung eine Antwort unvollständig, die nicht die Problematik der *Auswärtigen Gewalt in der föderativen Ordnung* des Grundgesetzes ganz allgemein behandelte.

7.2.2

Die *Auswärtige Gewalt* ist nach dem Grundgesetz *dem Bunde anvertraut.* Ihm obliegt nach Artikel 32 Abs. 1 GG die Pflege der auswärtigen Beziehungen, insbesondere der Abschluß völkerrechtlicher Verträge (vgl. auch Artikel 24, Artikel 73 Abs. 1, Artikel 87 Abs. 1 GG). Die begrenzte von der Zustimmung der Bundesregierung abhängige und praktisch weniger bedeutsame Vertragsschließungsbefugnis der Länder nach Artikel 32 Abs. 3 GG stellt eine Ausnahmeregelung dar. Diese Generalkompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Auswärtigen Gewalt kehrt die im innerstaatlichen Bereich geltende Vermutung der Länderzuständigkeit für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung (Artikel 30, 70, 83, 92 GG) um. Da auswärtige Allgemeinzuständigkeit und innerstaatliche Funktionsstellungen sich nicht entsprechen, ergeben sich rechtliche und praktische Probleme, für deren Lösung — wie bereits unter 7.1.2 dargestellt — der Wortlaut des Grundgesetzes keine ausdrücklichen Vorschriften enthält.

Nach Ansicht einiger Länder darf der Bund auf Gebieten, die zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, nach außen hin nicht in eigener Zuständigkeit Vereinbarungen abschließen. Des weiteren wird ihm von einigen Ländern insoweit eine *Kompetenz zur Umsetzung (Transformation)* der von ihm abgeschlossenen Vereinbarungen in innerdeutsches Recht *bestritten.* Der Bund ist daher auf zahlreichen Gebieten der staatlichen Außenbeziehungen für die Umsetzung von Staatsverträgen in innerdeutsches Recht, für die Verwaltung und Finanzierung, ferner für die Entsendung von Personen ins Ausland in der Staatspraxis auf die Einsicht und den guten Willen der Bundesländer angewiesen.

Es liegt auf der Hand, daß dadurch die Entscheidungs- und Aktionsfähigkeit des Gesamtstaates im internationalen Verkehr beeinträchtigt werden kann. Andere Bundesstaaten haben das Verhältnis zwischen Bund und Gliedern im Hinblick auf die Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen durchweg wesentlich klarer im Sinne des Bundes geregelt als die Bundesrepublik Deutschland. In aller Regel liegt die Auswärtige Gewalt einschließlich der innerstaatlichen Komplementärbefugnisse ausschließlich beim Gesamtstaat. Nirgendwo — nicht einmal in der Schweiz — haben die Länder von Verfassungs wegen so weitgehende Rechte im Bereich der Außenbeziehungen wie in der Bundesrepublik Deutschland.

7.2.3

Das Fehlen ausreichender Befugnisse des Bundes macht sich vor allem in der *Auslandskulturarbeit* nachteilig bemerkbar. Da der Bund kaum innerstaatliche Verwaltungszuständigkeiten auf den Gebieten der Kultur und des Bildungswesens (Wissenschaft, Forschung, Schulwesen) hat (und durch Ausbau seines bundeseigenen Unterbaus, nämlich des Auswärtigen Dienstes, diese Lücke auch nicht ausfüllen kann) und ihm auch keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern zustehen, ist er von den Ländern abhängig, denen es freisteht, das Ausmaß ihrer Mitarbeit selbst zu bestimmen. In allen wichtigen Angelegenheiten müssen sie erst in langwierigen Abstimmungsverfahren Einigungen untereinander über eine einheitliche Einstellung herbeiführen. Hierdurch sind Erschwerungen und Verzögerungen der Auslandskulturarbeit — einem wichtigen Teilsektor der Außenpolitik — nach dem Grundgesetz unvermeidbar.

Die politische Wirklichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Länderorganen im Bereich der staatlichen Außenbeziehungen hat indessen die im Grundgesetz angelegten Hemmungen und Erschwerungen bis zu einem gewissen Grade ausgeschaltet. Die Bundesländer haben im allgemeinen ein hohes Maß von Kooperationswillen und Einsicht in die Notwendigkeiten der Außenpolitik gezeigt. Zur Institutionalisierung und Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sind eine Anzahl von Einrichtungen entwickelt worden. Verbindliche *Absprachen* und bloße Arrangements (modus vivendi) *mit den Kultusministern* und anderen Fachministern *der Länder,* die Einrichtung des *Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland für kulturelle Angelegenheiten des Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit,* die *Lindauer-Absprache* über die Handhabung des Vertragsrechts, die sog. *„Kramer-Heubl-Kommission"* u. a. haben im Geiste eines kooperativen Föderalismus im allgemeinen zu politisch befriedigenden praktischen Lösungen zur Umgehung der verfassungsrechtlichen Streitfragen geführt. Eine Verbesserung der Zusammenarbeit ist auch im Bereich des *Beamtenaustausches,* der von einigen *Ländern* unmittelbar *mit ausländischen Staaten* vereinbart und durchgeführt wird, zu verzeichnen. Zu wünschen wäre, daß dies in Zukunft auch hinsichtlich der *Auslandsreisen von Repräsentanten der Länder,* die in laufend steigender Zahl stattfinden, erreicht werden kann.

Eine verfassungsrechtliche Strukturschwäche unserer bundesstaatlichen Ordnung wird dadurch in der Praxis bis zu einem gewissen Grade gemildert. Auf die Dauer erscheint jedoch eine befriedigende Regelung durch den Verfassungsgeber erstrebenswert.

Benda

*) Inzwischen ist an die Stelle von Senator Kramer Senator Dr. Heinsen getreten.